Deutscher Bundestag **Drucksache 15/358**

15. Wahlperiode 29. 01. 2003

Antrag

der Abgeordneten Dr. Heinrich L. Kolb, Daniel Bahr (Münster), Dr. Dieter Thomae, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Helga Daub, Dr. Christian Eberl, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Dr. Karlheinz Guttmacher, Dr. Christel Happach-Kasan, Christoph Hartmann (Homburg), Klaus Haupt, Ulrich Heinrich, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Sibylle Laurischk, Ina Lenke, Dirk Niebel, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Eberhard Otto (Godern), Detlef Parr, Gisela Piltz, Dr. Andreas Pinkwart, Marita Sehn, Carl-Ludwig Thiele, Jürgen Türk, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Das Sozialhilferecht gerechter gestalten – Hilfebedürftige Bürger effizienter fördern und fordern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Von rund 2,7 Millionen Sozialhilfeempfängern sind über 800 000 Menschen grundsätzlich arbeitsfähig. Nach Angaben der Arbeitgeberverbände werden insgesamt rund 1,5 Millionen offene Stellen angeboten, von denen etwa nur ein Drittel den Arbeitsämtern gemeldet sind. Die Statistik der Bundesanstalt für Arbeit zeigt, dass von den gemeldeten offenen Stellen knapp die Hälfte für Nichtfacharbeiter und Angestellte mit einfachen Tätigkeiten ausgeschrieben waren. Rechnet man die Zahlen hoch, wurden im Jahr 2000 mehr als 750 000 einfache qualifizierte Arbeitskräfte gesucht. Darüber hinaus besteht ein enormes, bislang ungenutztes Beschäftigungspotential auch und gerade für gering oder niedrig Qualifizierte im Bereich der personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen.

Angesichts dieser offensichtlichen Diskrepanz ist eine grundlegende Strukturreform der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unabweisbar. Denn die Ursachen der anhaltenden Arbeitslosigkeit sind mehr struktureller, weniger zyklischer Natur. Für die offensichtlichen Fehlanreize spielt die Sozialhilfe eine zentrale Rolle, weil sie mit der Bestimmung des Mindesteinkommens bei Nichterwerbstätigkeit implizit den Mindestlohn definiert: Sie stellt damit die Nahtstelle zwischen dem Sozialsystem und dem Arbeitsmarkt dar.

Eine beschäftigungsorientierte Sozialpolitik, die sich vor allem auf die Gruppe der geringer qualifizierten Arbeitnehmer und die Integration in den ersten Arbeitsmarkt konzentriert, erfordert eine ebenso konsequente, wie differenzierte Reform der gesamten Sozial- und Arbeitsmarktpolitik.

Im Mittelpunkt muss stehen, die Anreize für Sozialhilfe empfangende Menschen zu erhöhen, um wieder in das Erwerbsleben zurückkehren zu können. Es muss derjenige Hilfeempfänger, der eine Beschäftigung finden kann und arbeiten will, finanziell deutlich besser gestellt werden als derjenige, der sich nicht um eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bemüht.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der folgende Eckpunkte berücksichtigt:

1. Die Freibeträge in der Sozialhilfe sind zu erhöhen und die Anrechnungssätze müssen langsamer ansteigen. Diese Maßnahmen sind temporär einzuräumen, um zu verhindern, dass Arbeitnehmer diskriminiert werden, die auch ohne Sozialhilfe bereit sind zu arbeiten. Schließlich muss der Eingangssteuersatz bereits 2003 auf 15 Prozent gesenkt werden. Um den Arbeitsanreiz für Mitglieder von mehrköpfigen Familien zu steigern, erscheint es nahe liegend, Kindergeld und Sozialhilfesätze für Kinder anzugleichen – etwa durch einen Kindergeldzuschlag, ebenso den Mietzuschuss und das Wohngeld. Durch die in einem ersten Schritt zu einem Bürgergeldsystem erfolgte teilweise Anrechnung von Erwerbseinkommen auf Sozialleistungen können bisher arbeitslose Leistungsempfänger trotz niedrigen Lohnes oder geringer Stundenzahl ihr Auskommen sichern und gegenüber der Arbeitslosigkeit oder Sozialhilfe verbessern.
2. In einem weiteren Schritt in Richtung auf ein Bürgergeldsystem muss die Arbeitslosenhilfe mit der Sozialhilfe zu einem System mit einer Leistung, eingleisigen Verfahren und schlankerer Verwaltung zusammengefasst werden. Gleichzeitig sollte mit dieser Reform ein dauerhafter föderaler Finanzausgleich erfolgen: Von den durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe sowie weiterer Personalkosten ersparten Leistungen muss der Bund den Kommunen einen – je nach ihren Aufwendungen – jährlich im Voraus festgelegten Betrag geben, so dass ein Budgetsystem mit dem Anreiz zum sparsamen Haushalten geschaffen wird. Dieser, den Kommunen jährlich vom Bund zu überweisende Pauschalbetrag, sollte sich an den Bundesausgaben für die Arbeitslosenhilfe im letzten Jahr vor der Reform richten. Städte und Gemeinden können nicht verbrauchte Mittel, etwa weil sie besonders viele Menschen vermittelt haben, behalten. Gleichzeitig müssen sie Unterdeckungen aus ihren Haushalten begleichen.
3. Die organisatorische Verzahnung der Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe soll durch die Bildung einer gemeinsamen Anlaufstelle für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, so genannte „One-Stop-Career-Centers“, gewährleistet werden, damit Beratung, gezieltere Unterstützung, medizinische Dienste, individuelle Kontaktanbahnung mit Unternehmen, Computertraining sowie begleitende Qualifizierung bei der Arbeitssuche mit dem gebündelten Personal des sozialen Sicherungssystems, unterstützt von Sozialarbeitern und Psychologen und unter Einbeziehung von privaten Job-Vermittlern sowie Zeitarbeit, in einem Haus stattfinden kann.
4. Das Gerechtigkeitsprinzip „Keine Leistung ohne grundsätzliche Bereitschaft zur Gegenleistung“ muss deutlicher zur Geltung gebracht werden.

   Die vorhandenen Sanktionsmechanismen müssen in Zukunft straffer und stärker angewandt werden. Während bisher die Beweislast, dass ein Sozialhilfeempfänger entgegen seiner Behauptung arbeitsfähig ist, nach der Rechtsprechung beim Sozialamt liegt, muss hier gelten: Es muss der Sozialhilfeempfänger darlegen, dass er nicht selbst seinen Lebensunterhalt bestreiten kann, wenn er vom Staat und damit vom Steuerzahler Hilfe will. Nur bei einem solchen Nachweis eigener Bemühungen zur Aufnahme von Arbeit besteht der Anspruch auf das so genannte sozio-kulturelle Existenzminimum,

also die Leistungen, die über das materielle Existenzminimum hinaus für die Eingliederung des Bedürftigen in die Gesellschaft erforderlich sind. Ansonsten erfolgt eine Kürzung auf das materielle Existenzminimum, also die die Existenz sichernden Leistungen wie Ernährung, Unterkunft, Kleidung und Hausrat, § 12 BHSG.

5. Die Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit ist besonders im Hinblick auf Sozialhilfe empfangende Alleinerziehende zu fördern und der Aufbau eines flächendeckenden kinder- und elterngerechten Angebotes an Kindertageseinrichtungen in Kooperation mit den Ländern und Gemeinden zu unterstützen. Dabei ist die ganze Vielfalt der familienergänzenden Formen zur Betreuung, Erziehung und Bildung von Kindern anzustreben: Von Krippen, Kindergärten, Horten, Tagespflege über verlässliche Schulzeiten, Ganztagsschulen – mit all den unterschiedlichen privaten, staatlichen und freien Trägern. Die sozialliberal geführte Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat ein vernünftiges, auf Freiwilligkeit beruhendes Ganztagsschulmodell eingeführt. Gerade im Bereich der Ganztagsbetreuung sind sehr unterschiedliche an die jeweiligen örtlichen Verhältnisse angepasste Konzeptionen denkbar und wünschenswert.

   Der Übergang von der Objekt- zur Subjektförderung bei Kleinkindern ist durch die Einführung des so genannten KiTa-Gutschein-Modells zu fördern. Dabei ist darauf zu achten, dass Kindergärten und vorschulische Einrichtungen in die Lage versetzt werden, ihren besonderen pädagogischen Bildungsauftrag wahrzunehmen. Der Anspruch der Eltern auf eine solche Kinderbetreuung wird bestätigt, ohne dass damit die Zuweisung eines konkreten Platzes verbunden ist. Mit dem KiTa-Gutschein treten die Eltern am Markt der Anbieter als Nachfrager auf und suchen sich die gewünschte Leistung aus. Durch die mit dem KiTA-Gutschein verbundene Förderung von nichtstaatlichen Kinderbetreuungsformen wie private Einrichtungen und Tagesmütter bietet sich auch die Chance, Kinderbetreuungsangebote beispielsweise in ländlichen Regionen zu schaffen, wo die Kinderzahl die Gründung eines Kindergartens nicht rechtfertigt, sehr wohl aber die Einrichtung einer Tagesmuttergruppe.

Berlin, den 29. Januar 2003

Dr. Heinrich L. Kolb
Daniel Bahr
Dr. Dieter Thomae
Rainer Brüderle
Ernst Burgbacher
Helga Daub
Dr. Christian Eberl
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Otto Fricke
Horst Friedrich (Bayreuth)
Rainer Funke
Hans-Michael Goldmann
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Karlheinz Guttmacher
Dr. Christel Happach-Kasan
Christoph Hartmann (Homburg)
Klaus Haupt
Ulrich Heinrich
Birgit Homburger
Dr. Werner Hoyer
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Sibylle Laurischk
Ina Lenke
Dirk Niebel
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Eberhard Otto (Godern)
Detlef Parr
Gisela Piltz
Dr. Andreas Pinkwart
Marita Sehn
Carl-Ludwig Thiele
Jürgen Türk
Dr. Claudia Winterstein
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion

Begründung

Die Sozialhilfe muss so ausgestaltet werden, dass sie einerseits den tatsächlich Bedürftigen ein Leben in Würde ermöglicht, andererseits aber zugleich die Selbständigkeit aller Hilfeempfänger stärkt und den Leistungsmissbrauch vermeiden hilft. Bislang gibt das deutsche Sozialhilfesystem arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern zu wenig Anreize, in das Erwerbsleben zurückzukehren. Etwa ein niedriger qualifizierter Sozialhilfeempfänger mit Kindern hat nicht nur keinen wirtschaftlichen Grund zu arbeiten, er hat auch keine Chance, eine geringfügige oder Teilzeitbeschäftigung zu finden, bei der er zumindest dasselbe verdient wie in der Sozialhilfe. Die subsidiäre Hilfegewährung darf nicht zu einer „Kultur der Unselbständigkeit“ führen. Entscheidend muss der Anreiz sein, wieder in das Erwerbsleben zurückzukehren, weil für die Betroffenen die dauerhafte Erwerbslosigkeit zu einer sozialen Stigmatisierung führt.

Das Gerechtigkeitsprinzip in der Sozialpolitik „Keine Leistung ohne grundsätzliche Bereitschaft zur Gegenleistung“ ist noch deutlicher zur Geltung zu bringen. Ein solches „Fördern und Fordern“ beinhaltet eine gegenseitige Verantwortung von öffentlicher Hand und Transferempfängern. Wenn jemand gesund und arbeitsfähig ist und keine Kinder und pflegebedürftige Angehörigen zu versorgen hat, dann ist es ihm zuzumuten, dass er für das, was er erhält, auch eine Gegenleistung erbringt. Und wer dazu nicht bereit ist, obwohl er es kann, bei dem müssen die steuerfinanzierten Sozialleistungen des Staates mit den vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten straffer und stärker gekürzt werden. Eine grundlegende Sozialhilfereform muss helfen, Streuverluste und Leistungsmissbrauch in unserem Sozialstaat möglichst gering zu halten, denn die Schwarzarbeit steigt dramatisch. Eine solche Reform muss darauf hinwirken, die Eigenverantwortung und das Solidaritätsprinzip, welches im Kern ein Gegenseitigkeitsprinzip ist, zu stärken.

Im Einzelnen

Zu 1

Warum lohnt es sich für viele der rund 800 000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger nicht, eine Arbeit anzunehmen? Gerade bei niedrigem Einkommen ist der Lohnabstand zu gering: Während das durchschnittlich verfügbare Monatseinkommen – also nicht einmal die untere Lohn- und Gehaltsgruppe – eines Paares mit einem Alleinverdiener und zwei Kindern einschließlich Kindergeld rund 1 600 Euro (3 200 DM) beträgt, liegt das Transfereinkommen einer Sozialhilfefamilie mit rund 1 470 Euro (2 940 DM) lediglich 130 Euro (260 DM) darunter. Hinzu kommt: Ein arbeitswilliger Sozialhilfeempfänger kann höchstens die Hälfte des Regelsatzes mehr im Monat verdienen, wenn er arbeitet als wenn er nichts tut. Jeder Zuverdienst darüber hinaus wird ihm zu 100 %, also voll, auf die Sozialhilfe angerechnet. Eine solche „Sozialhilfe-Falle“ begünstigt die Schwarzarbeit. Sie nimmt dem Einzelnen mit zunehmender Verweildauer in der Arbeitslosigkeit jede Chance und Motivation, jemals wieder auf dem ersten Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Nicht zuletzt werden die öffentlichen Kassen von Bund, Ländern und Kommunen durch diese Praxis schwer belastet. Dies ist weder im Interesse der arbeitsfähigen Hilfeempfänger, die so zu einem Leben in Hilfsbedürftigkeit bestimmt werden, noch im Interesse einer freiheitlichen Gesellschaft, die für die Eröffnung von Chancen und Teilhabe steht.

Während die Sozialhilfe-Regelsätze für Kinder je nach Alter zwischen rund 137 Euro (275 DM) und 247 Euro (495 DM) liegen, beträgt der gesetzliche Kinder-

geldsatz für das erste, zweite und dritte Kind 154 Euro und ab dem vierten Kind 179 Euro. Dies verringert faktisch den Lohnabstand zwischen Familien mit Kindern, die Erwerbseinkommen erzielen und Familien mit Kindern, die Sozialhilfe beziehen.

Zu 2.

Es gibt es keine überzeugende Begründung dafür, warum es in Deutschland mehrere steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen für einen Tatbestand, nämlich den der Arbeitslosigkeit, gibt. Während die Sozialämter Sozialhilfe in Höhe von rund 23,3 Mrd. Euro an rund 2,7 Millionen Sozialhilfeempfänger leisten, zahlt der Bund Arbeitslosenhilfe in Höhe von rund 12,5 Mrd. Euro an 1,5 Millionen Empfänger. Allein die Verwaltung beider Sozialleistungen verbraucht jährlich rund 3,5 Mrd. Euro. Bislang werden die Kosten wie auf Verschiebebahnhöfen zwischen den Arbeitsämtern und den Kommunen hin- und hergeschoben. Das Verfahren ist ineffektiv, für den Empfänger undurchsichtig und für den Steuerzahler zu teuer. Auch ist es für Betroffene unwürdig, zwei verschiedenen Behörden für den gleichen Zweck jeweils ihre persönlichsten Daten offenbaren zu müssen.

Zu 3.

Die materiellrechtliche Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe hängt zwingend von einer organisatorischen Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und den Trägern der Sozialhilfe ab, wie sie in manchen kommunalen Initiativen bereits Praxis ist. Die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt kann so verbessert, Doppelarbeiten vermieden, Verwaltungsverfahren vereinfacht und die damit gewonnenen Spielräume noch mehr für Beratung und Vermittlung eingesetzt werden. Gleichzeitig sollte mit dieser Reform ein dauerhafter föderaler Finanzausgleich erfolgen: Die durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe sowie weiterer Personalkosten ersparten Leistungen sollte der Bund den Kommunen in einem – je nach ihren Aufwendungen – jährlich im Voraus festgelegten Betrag zur Verfügung stellen, so dass ein Budgetsystem mit dem Anreiz zum sparsamen Haushalten geschaffen wird. Dieser, den Kommunen jährlich im Voraus vom Bund zu überweisende Pauschalbetrag, sollte sich an den Bundesausgaben für die Arbeitslosenhilfe im letzten Jahr vor der Reform richten. Städte und Gemeinden können nicht verbrauchte Mittel, etwa weil sie besonders viele Menschen vermittelt haben, behalten. Gleichzeitig müssen sie Unterdeckungen aus ihren Haushalten begleichen.

Zu 4.

Bereits nach geltendem Recht kann dem Sozialhilfeempfänger der Leistungsanspruch um 25 % gekürzt werden, wenn er eine zumutbare Arbeit nicht annimmt bzw. sein Anspruch kann bei weiteren Verstößen auch ganz entfallen (§§ 18 bis 20, 25 BSHG). In der Praxis erwiesen sich diese Sanktionsmechanismen allerdings bislang als wenig effektiv und sehr aufwendig, diese auch „gerichtsfest" zu gestalten. Zur Feststellung der Sachlage bedarf es im Einzelfall erheblichen Prüfungsaufwandes. Die Ämter machen daher bei der Durchführung der vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten nur zurückhaltend Gebrauch.

Zu 5.

Unter den fast 2,7 Millionen Empfängern von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen waren im Jahr 2000 gut achthundertsiebzigtausend (870 000 (!)) Kinder unter 15 Jahren, das sind 32,5 % aller Sozialhilfeempfänger. Die zweithäufigste Haushaltsform, in der Empfänger von laufender Hilfe zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen leben, sind

Haushalte von Alleinerziehenden. Alleinerziehende und ihre Kinder tragen das höchste Risiko, auf Sozialhilfe angewiesen zu sein. Diverse empirische Untersuchungen belegen, dass ein Großteil (bis zu 90 %) der nicht erwerbstätigen allein erziehenden Mütter von betreuungsbedürftigen Kindern gerne erwerbstätig sein wollen. Das Vorhandensein bedarfsgerechter Betreuungsangebote für Kinder ist der Schlüssel für die Erwerbsbeteiligung gerade für Alleinerziehende und damit der entscheidende Faktor für die sozioökonomische Situtation der Mütter und ihrer Kinder.

Ein Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, das im Januar 2003 veröffentlicht wurde, gibt Abschätzungen zu den (Brutto-)Einnahmeeffekten öffentlicher Haushalte und der Sozialversicherungsträger beim Ausbau von Kindertageseinrichtungen: Wenn dank eines bedarfsgerechten Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung die sozialhilfebeziehenden allein erziehenden Mütter eine Erwerbstätigkeit anstrebten und auch tatsächlich am Arbeitsmarkt aufgenommen würden, ergäbe sich (auf Basis von Daten aus dem Jahr 1997) laut Gutachten ein mögliches Einsparpotential von bis zu 1,5 Mrd. Euro jährlich für die Kommunen. Schon pro 1 000 allein erziehender Mütter, die 1997 Sozialhilfe bezogen und die durch eine bedarfsgerechte Kinderbetreuung erwerbstätig werden könnten, könnten die Sozialhilfeträger etwa 12,9 Mio. DM im Jahr einsparen.

Der Ausbau eines flächendeckenden kinder- und elterngerechten Angebotes zur familienergänzenden Kinderbetreuung trägt zur Lösung mehrer Probleme bei:

Erstens ist dies ein Mittel, um Alleinerziehende und Kinder aus dem Sozialhilferisiko zu holen und ihre sozioökonomische Situation zu verbessern.

Zweitens entstehen Entlastungen durch Einsparungen im Sozialhilfebereich und Einkommensteuereinnahmen und Beitragseinnahmen für die Sozialversicherungsträger, wenn die Erwerbswünsche von Müttern, die bisher an der fehlenden Kinderbetreuung scheitern, realisiert werden.

Drittens dient ein quantitativ und qualitativ verbessertes Betreuungsangebot der Chancengerechtigkeit und dem Wohl der Kinder: Kinderbetreuungseinrichtungen können und müssen verstärkt Beiträge zur Bildung und Erziehung und zur sozialen Integration von Kindern leisten. Es geht in der Kinderbetreuung um frühzeitige qualitativ hochwertige Förderung u. a. der sprachlichen, sozialen und emotionalen Kompetenzen, um Erziehung und Bildung, um Integration von Kindern mit Migrationshintergrund oder mit Behinderungen, um Kompensation von sozialen oder intellektuellen Benachteiligungen.



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333